

Stadtentwicklungsfonds als Instrument zur Entwicklung von Brachflächen im Gewerbebereich

Skubowius, Alexander; Bruns, Ralph

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Skubowius, A., & Bruns, R. (2019). Stadtentwicklungsfonds als Instrument zur Entwicklung von Brachflächen im Gewerbebereich. In G. Nischwitz, & V. Andreas (Hrsg.), *Stadtentwicklungsfonds: ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?* (S. 112-122). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64935-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Skubowius, Alexander; Bruns, Ralph:

**Stadtentwicklungsfonds als Instrument zur Entwicklung von
Brachflächen im Gewerbebereich**

urn:nbn:de:0156-4219064



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 112 bis 122

Aus:

Nischwitz, Guido; Andreas, Verena (Hrsg.):

**Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung
nachhaltiger Stadtentwicklung?**

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 26

Alexander Skubowius, Ralph Bruns

STADTENTWICKLUNGSFONDS ALS INSTRUMENT ZUR ENTWICKLUNG VON BRACHFLÄCHEN IM GEWERBEBEREICH

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Herausforderungen der Revitalisierung gewerblicher Brachflächen
- 3 Fondslösungen für die Brachflächenrevitalisierung aus theoretischer Sicht
- 4 Bewertung von Stadtentwicklungsfonds als Instrument für die Revitalisierung gewerblicher Brachflächen
- 5 Handlungsempfehlungen aus Sicht der Kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag diskutiert die Möglichkeiten und Grenzen von Stadtentwicklungsfonds für die Revitalisierung von Brachflächen mit dem Nutzungsziel „wirtschaftsnahe Infrastruktur“. Unter welchen Voraussetzungen können Fondslösungen einen sinnvollen Beitrag zur effizienteren Brachflächenrevitalisierung insbesondere im gewerblichen Bereich leisten? Dazu werden Vor- und Nachteile von Stadtentwicklungsfonds aus theoretischer Sicht kritisch beleuchtet und Handlungsempfehlungen für den pragmatischen Einsatz des Fondsgedankens in der Brachflächenrevitalisierung werden aus Sicht der kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung skizziert.

Schlüsselwörter

Brachflächenrevitalisierung – Stadtentwicklungsfonds (SEF) – revolvingende Finanzierungsinstrumente – ABC-Modell – JESSICA-Initiative

Urban Development Funds as an instrument for the revitalisation of brownfield sites in the commercial sector

Abstract

The article discusses the possibilities and limitations of urban development funds for the revitalisation of brownfield sites with the goal of furthering “infrastructure supporting economic activity”, considering the conditions under which funds can make a meaningful contribution to the more efficient regeneration of brownfield sites, especially in the commercial sector. Hence, the advantages and disadvantages of urban development funds are critically reflected from a theoretical perspective and recommendations for a pragmatic fund-based approach to brownfield revitalisation are outlined from the perspective of municipal business and location development.

Keywords

Brownfield Revitalisation – Urban Development Fund (UDF) – Revolving Financial Instruments – ABC-Model – JESSICA-Initiative

1 Einleitung

Die Förderung integrierter Stadtentwicklungsprozesse, die Revitalisierung von Brachflächen und die nachhaltige Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastrukturen sind seit Jahren ein Kernthema der Stadt- und Regionalplanung, kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderung sowie nationaler und EU-Förderpolitik gleichermaßen. Letztere hat mit der JESSICA-Initiative (Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas) versucht, Förderansätze und Interventionsfelder zu bündeln und dabei vor allem den Einsatz revolvierender Finanzierungsinstrumente und Fonds für die Stadtentwicklung zu befördern.

Die Umsetzung von Stadtentwicklungsvorhaben mithilfe revolvierender Fonds und die Kombination von Finanzierungsinstrumenten und -partnern sollte – so die Zielsetzung der EU-Kohäsionspolitik (Skubowius/Krawczyk 2009: 3) – einen Beitrag dazu leisten, den zentralen Herausforderungen der Stadtentwicklung Rechnung zu tragen: knappe öffentliche Finanzierungsspielräume, geringer werdende nationale und europäische Fördermittel für Infrastrukturvorhaben, aber auch die Notwendigkeit ressourcensparender Flächeninanspruchnahme.

In diesem Beitrag werden vor dem o. g. Hintergrund die Möglichkeiten und Grenzen von Stadtentwicklungsfonds für die Revitalisierung von Brachflächen mit dem Nutzungsziel „wirtschaftsnaher Infrastruktur“ ausgelotet. Handlungsleitende Frage für die Analyse ist, ob Fondslösungen einen sinnvollen Beitrag zur effizienteren Brachflächenrevitalisierung, insbesondere im gewerblichen Bereich, leisten können und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen.

Dazu wird zunächst der Untersuchungsgegenstand „Brachflächen“ im Sinne einer Begriffsklärung abgegrenzt und kurz auf die besonderen Hemmnisse der Brachflächenrevitalisierung eingegangen (Kap. 2). Ausgehend von der Grundidee und den Zielen von Fondslösungen für die Brachflächenrevitalisierung und von den potenziellen Einsatzfeldern von Brachflächenfonds (Kap. 3), werden in einem weiteren Schritt Vor- und Nachteile von Stadtentwicklungsfonds aus theoretischer Sicht kritisch diskutiert und ihre Umsetzungschancen beleuchtet (Kap. 4). Abschließend richtet sich der Fokus auf Handlungsempfehlungen für den pragmatischen Einsatz des Fondsgedankens in der Brachflächenrevitalisierung aus Sicht der kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung (Kap. 5).

2 Herausforderungen der Revitalisierung gewerblicher Brachflächen

Eine allgemeingültige Definition von gewerblichen Brachflächen existiert in der deutschsprachigen Literatur nicht. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Fragestellung werden im Folgenden primär ehemals gewerblich oder industriell genutzte Flä-

chen behandelt, die seit mehreren Jahren nicht bzw. nur rudimentär genutzt werden. Derartige Flächen befinden sich überwiegend im privaten (und nur z. T. im öffentlichen) Besitz. Die Flächen weisen unterschiedliche Problemlagen auf, wobei im gewerblichen Bereich insbesondere die fehlende Verkaufsbereitschaft der (privaten) Eigentümer, bestehende Gebäude und Anlagen (und damit einhergehend überzogene Kaufpreisvorstellungen) sowie z. T. auch Altlasten zu nennen sind.

Trotz vielfältiger Problemlagen bei der Aktivierung von Brachflächen steigt gerade in Ballungsräumen aufgrund knapper werdender Flächen die Notwendigkeit, Brachflächen und Baulücken stärker als bisher zu nutzen. Folgende Argumente werden dafür angeführt, Brachflächenpotenziale stärker in den Fokus der kommunalen und regionalen Infrastrukturpolitik zu nehmen (Region Hannover 2016: 25):

- > Eindämmung des Freiflächenverbrauchs, um das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu erreichen und die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 129 ha im Jahr 2000 auf 30 ha im Jahr 2020 zu reduzieren
- > Nutzung von Lagepotenzialen, da gewerbliche Brachflächen gegenüber Entwicklungen auf der „grünen Wiese“ städtebaulich häufig vergleichsweise gut integriert sind und eine günstigere Erreichbarkeit sowohl zu Wohngebieten und zentralen Versorgungsbereichen als auch zum ÖPNV aufweisen
- > Beseitigung von Altlasten im Zuge der Reaktivierung
- > Beseitigung städtebaulicher Missstände und negativer „Ausstrahlungseffekte“, da ungenutzte Brachen in der Regel mit leerstehenden Altbauten einhergehen, und die Umsetzung planerischer Konzepte, um bspw. Konflikte in Gemengelage zu lösen und entsprechende neue quartiersbezogene Nutzungsperspektiven zu eröffnen

Dennoch weisen Brachflächen und ihre Revitalisierung gegenüber der Neuentwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen zahlreiche Hemmnisse auf, die auch bei der Nutzung und Bewertung von innovativen Fonds- und Finanzierungsinstrumenten Berücksichtigung finden müssen. Dazu zählen u. a.:

- > Altlastenrisiken, sonstige Beeinträchtigungen und Sanierungserfordernisse
- > Haftungsfragen für die Folgen von Altlasten bzw. deren Beseitigung
- > nicht marktgerechte Preis- und Zielvorstellungen privater Eigentümer und sonstige eingeschränkte Vermarktungsbereitschaft der Eigentümer
- > Art und Umfang des (industriell-gewerblichen oder sonstigen) Baubestandes (in Abhängigkeit von den Nachnutzungsmöglichkeiten)
- > erhöhter Aufwand im Falle einer nachträglich erforderlichen inneren und äußeren Erschließung sowie allgemeine Herstellung der Baureife auf dem Grundstück

- > Mängel im Planungsprozess und dadurch hervorgerufene längere Entwicklungszeiträume
- > wirtschaftliches Umfeld der Brachflächen und Stigma bzw. negatives Image des (Mikro-)Standortes (vgl. Weitkamp 2009)

Aus praktischer kommunal- und regionalpolitischer Sicht ist entscheidend, Nutzungshemmnisse wie Altlasten, Altbebauung oder planerische Restriktionen zu bewerten und möglichst transparent abzuleiten, inwiefern eine Brachflächenentwicklung nicht über Marktmechanismen erfolgen wird und somit öffentlicher Handlungsbedarf besteht. Markteinschätzungen privater Akteure und politischer Handlungsdruck müssen dabei allerdings nicht immer deckungsgleich sein. Das Verständnis und die Berücksichtigung des Immobilienmarktes sind wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung einer effizienten Brachflächenrevitalisierung, auch unter Einbezug revolvingierender Förderinstrumente.

3 Fondslösungen für die Brachflächenrevitalisierung aus theoretischer Sicht

Die Frage der Wirtschaftlichkeit einer Brachflächenrevitalisierung und ihre Rahmenbedingungen sind Gegenstand zahlreicher Untersuchungen (siehe z. B. Weitkamp 2009; Ferber/Heyer/Linne 2007). Eine systematische Gegenüberstellung der Kostenarten einer Revitalisierung zeigt, dass gegenüber anderen Immobilienprojekten neben den allgemeinen und eng mit einander korrelierenden Entwicklungs-, Finanzierungs- und Standortrisiken vor allem Baugrund-/Altlasten- und Genehmigungsrisiken besondere Unsicherheiten für private Investoren bergen. Vielfach reicht die Wertschöpfung der Brachflächenentwicklung nicht zur Deckung der Kosten aus, weshalb staatliche Förderung seit jeher eine zentrale Rolle spielt.

Vor diesem Hintergrund setzte die in der letzten EU-Förderperiode 2007 bis 2013 gestartete JESSICA-Initiative auf die Einführung nachhaltiger kreditnaher Finanzierungsinstrumente in der Stadtentwicklung in Form eines Fonds, der aus öffentlichen Fördermitteln (EFRE und nationale bzw. kommunale Kofinanzierung) gespeist und im wiederholenden Zyklus von Kreditvergabe und Rückzahlung revolvingierend bewirtschaftet wird. Dadurch sollten Anreize geschaffen werden, von einer Förderung durch direkte, nicht zurückzahlbare Zuschüsse abzurücken und revolvingierende Fondslösungen zu entwickeln – zumindest teilweise und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der absehbar rückläufigen EU-Strukturfondsmittel (Jakubowski 2007: 581).

- 1 Mit dem Einsatz revolvingierender Finanzierungsinstrumente in der Stadtentwicklung verbindet sich auch die Hoffnung auf ein höheres Maß an Effizienz und Produktivität in der Verwendung der Strukturfondsmittel. Aus theoretischer Perspektive können den im Rahmen der JESSICA-Initiative intendierten Strukturierungen von Stadtentwicklungsfonds eine Reihe von Vorteilen bzw. positiven Effekten zugeschrieben werden (BMVBS/BBSR 2009; Jakubowski 2007; Simons 2007).

- 2 Das eingesetzte (öffentliche) Förderkapital wird in Abhängigkeit von Kreditlaufzeiten „recycelt“ und kann auch nach Auslaufen der Projektförderung den öffentlichen Akteuren zur Verfügung stehen. Durch die langfristige (revolvierende) Nutzungsmöglichkeit öffentlicher Mittel können Anreize geschaffen werden, Fördermittel effizienter einzusetzen.
- 3 Fondsmodelle verbinden sich mit der Hoffnung auf eine größere Einbindung privaten Kapitals. Bei einer entsprechenden Abfederung von Investitionsrisiken erhöhen sich die Anreize für private Investoren, wodurch zusätzliches privates Kapital für den Fonds in deutlich höherem Maß mobilisiert werden kann. Fonds könnten damit größere Lenkungswirkungen und Hebeleffekte erzielen als reine Zuschusslösungen.
- 4 Brachflächenprojekte, die aus städtebaulicher Sicht positive Effekte erwarten lassen (bspw. für das soziale und ökologische Umfeld), kommen durch privatwirtschaftliche Lösungen nicht oder nur selten zustande. Mit einer öffentlichen Kofinanzierung privater Investitionen besteht die Möglichkeit, auch bei insgesamt geringeren monetären Gewinnerwartungen Stadtentwicklungsprojekte im Verbund mit Privaten umzusetzen bzw. überhaupt erst zu befördern.
- 5 Ein zentraler Vorteil von Fondslösungen besteht in der zweckbezogenen Sammlung und Bereitstellung von Kapital. Zur Senkung des Anlagerisikos bzw. zur Erhöhung der Renditechancen wird das Kapital nicht in einzelne Großprojekte, sondern – in Relation zum Fondsvermögen – in mehrere kleinere Projekte investiert.

Insgesamt wurden mit den JESSICA-Fondsmodellen vergleichsweise umfassende Anwendungsbereiche definiert (sog. Investitionsfelder). Eine breite Bündelung von privaten und öffentlichen Akteuren bzw. Finanzinstitutionen ist intendiert und es wird eine professionellere Steuerung (Fondsmanagement) angestrebt als mit primär zuschuss- und einzelfallbasierten Projekten, die durch die öffentliche Hand umgesetzt werden.

Auch sind zahlreiche Organisationsstrukturen von Stadtentwicklungsfonds möglich, jeweils in Abhängigkeit von der intendierten Kombination privater und öffentlicher Finanzinstrumente (BMVBS/BBSR 2009: 120 ff.). Entscheidende Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit von Fondsmodellen sind jedoch die Notwendigkeit von (internen) Erträgen zur Finanzierung von Zins und Tilgung (ggf. auch Zuführungen aus dem laufenden Haushalt) und die Zusammenführung öffentlicher und privater Mittel im Sinne von Public-Private-Finance. Für die Brachflächenrevitalisierung scheinen Fonds am sinnvollsten, die sich als Financiers von Standortentwicklern verstehen (BMVBS/BBSR 2009: 126f.).

Zur Einordnung von Brachflächen ist in diesem Zusammenhang das A-B-C-Flächenmodell hilfreich, das den Zusammenhang zwischen dem Bodenwert nach einer Sanierung und den Aufbereitungskosten aufzeigt (Abb. 1).

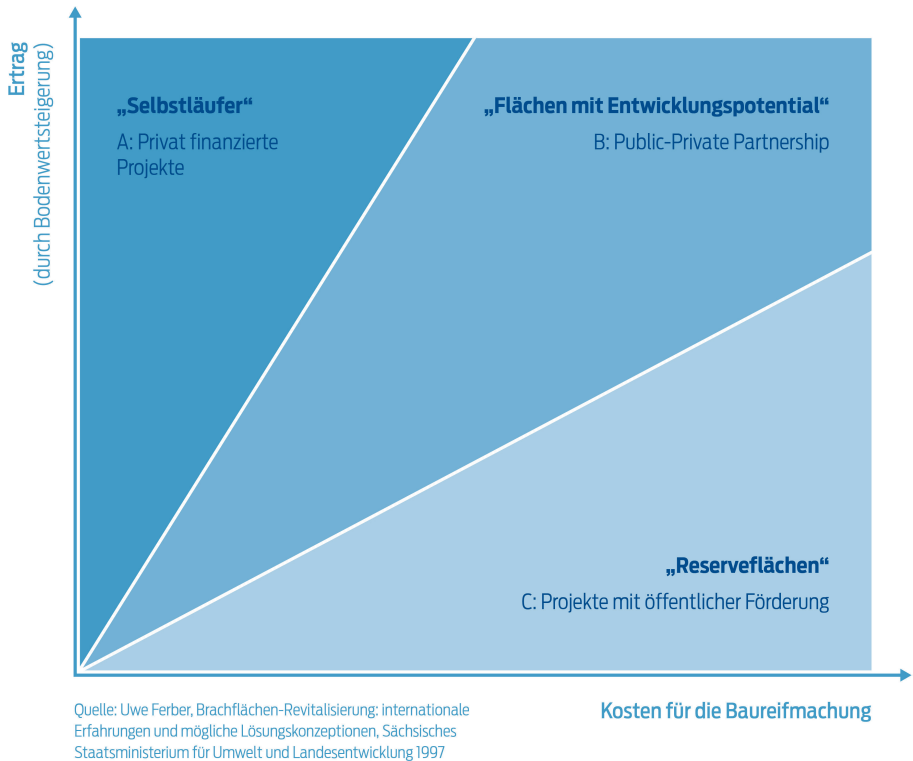


Abb. 1: A-B-C Modell: Kategorien von Brachflächen / Quelle: eigene Darstellung (nach Ferber 1997)

Als **A-Flächen** werden selbstentwicklungsfähige Flächen an kommerziell attraktiven Standorten bezeichnet, die sich durch einen hohen Eigentumswert sowie geringe Sanierungskosten auszeichnen. Das hohe Wertschöpfungspotenzial macht keine Förderung durch die öffentliche Hand notwendig. Eine Förderung ist im Rahmen des allgemeinen Planungs- und Verwaltungssystems möglich.

B-Flächen charakterisieren passiv-entwicklungsfähige Potenzialflächen, die aber von einem gewissen Risiko begleitet werden (Ferber/Grimski 2002). Das Wertsteigerungspotenzial ist begrenzt. Entweder erreichen die Kosten lediglich den Break-Even-Point und decken damit den Gewinn, oder aber es wird ein Verlust realisiert (English Partnerships 2003). Eine öffentliche Unterstützung bei Planung und Finanzierung ist zumindest in Teilen erforderlich.

C-Flächen sind geprägt von hohen Sanierungskosten, geringen Standortwerten und regionaler Häufung von Brachflächen mit nur sehr begrenztem oder gar keinem Wertsteigerungspotenzial. Damit sind typische Kennzeichen von nicht entwicklungsfähigen Flächen erfüllt, die daher auch als Reserve-/Naturflächen bezeichnet werden (Ferber/Grimski 2002). In der Regel werden sie nicht von privaten Investoren entwickelt (English Partnerships 2003).

Unter Berücksichtigung des skizzierten Modells sind damit zugleich auch die Grenzen von Brachflächen-Fondsmodellen definiert: Für Fondsmodelle kommen „per definitionem“ nur sog. „passiv-entwicklungsfähige Flächen“ oder **B-Flächen** für die Aufnahme in das Fondsportfolio infrage.

4 Bewertung von Stadtentwicklungsfonds als Instrument für die Revitalisierung gewerblicher Brachflächen

Im folgenden Abschnitt wird der Versuch unternommen, Umsetzungschancen und Einsatzmöglichkeiten von Stadtentwicklungsfonds im Bereich gewerblicher Brachflächenrevitalisierung anhand der skizzierten Ziele und Charakteristika kritisch einzuordnen. Die Einschätzung und Bewertung bezieht sich insbesondere auch auf Erfahrungen der REFINA-Projekte¹.

Ein zentraler Aspekt bei Brachflächenrevitalisierungsprojekten ist die Einschätzung des verbleibenden Risikos für private Investoren im Zuge der Rentabilitätskalkulation zu Beginn eines Projektes. Gegenüber Projekten auf der „Grünen Wiese“ wird die Rentabilität passiv-entwicklungsfähiger Industrie-/Gewerbebrachen vor allem vermindert durch:

- > hohe Sanierungskosten und/oder hohe (Altlasten-)Risiken,
- > geringere Verkaufspreise durch den merkantilen Wert,
- > verlängerte Projektlaufzeit sowie
- > schlechte Zinskonditionen bei der Finanzierung in Verbindung mit Sicherheiten außerhalb des Projektes wegen niedriger Bodenwerte und hoher Ausfallwahrscheinlichkeiten (Weitkamp 2009: 223).

Die Unsicherheiten in der Risikoeinschätzung führen in der Regel zu deutlichen Risikoaufschlägen von 30 % bis 50 % der Kosten, die bspw. im Rahmen von Sanierungsgutachten angesetzt werden (Ferber/Heyer/Linne 2007).

Neben der ohnehin schwierigen Risikobewertung des einzelnen Projektes müsste nun ein Fondsmanagement vor allem ein Gesamtportfolio zusammenstellen, das aus Sicht der privaten Investoren zumindest im Ansatz eine Risikostreuung erkennen lässt. Dies scheint angesichts der o. g. Spannweite der Risikoaufschläge eine besondere Herausforderung zu sein.

¹ Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung die „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ im Zeitraum von 2006 bis 2012 mit mehr als 110 Projekten und Demonstrationsvorhaben gefördert.

Kernaspekte des Förderschwerpunktes waren der effiziente Umgang mit Grund und Boden, insb. im Rahmen der Innenentwicklung und Flächenrecycling, sowie die Reduktion der täglichen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag.

Vor diesem Hintergrund ist zwar das A-B-C-Flächen-Modell eine gute konzeptionelle Grundlage, angesichts der notwendigen Fokussierung auf das B-Segment („schwankendes Ertragspotenzial“, „knapp unter der Marktfähigkeitsschwelle“, vgl. Simons 2007, Gabriel 2009) stellt sich allerdings die Frage, ob innerhalb des Segments eine entsprechende Risikostreuung überhaupt möglich ist. Während A-Flächen aufgrund des bereits vorab kalkulierten Wertschöpfungspotenzials ohnehin vom „Markt“ entwickelt werden können, sind C-Flächen-Entwicklungen ohne staatliche Förderung nicht denkbar.

Die Anreize für private Investoren, auch in B-Flächen zu investieren, dürften also stark davon abhängig sein, welche Endnutzung möglich ist und ob für die einzelnen Projekte klar umrissene Risikoprofile vorliegen. Die in Aussicht gestellte Förderung oder Risikobegrenzung im Einzelfall wird von den privaten Investoren als Signal bzw. als ein quantifizierbares Subventionsäquivalent eingeordnet. Dies kann Darlehen, Bürgschaften, Zuschüsse, sonstige Risikoübernahmen sowie Kombinationen umfassen.

Das heißt, auch Brachflächenfonds mit einem hohen Anteil privater Mittel werden – von Ausnahmefällen abgesehen – in der Regel nie revolvingend angelegt sein in dem Sinne, dass dauerhafte Rückflüsse generiert werden. Damit dürfte auch die erhoffte Hebelwirkung des bereitgestellten öffentlichen Kapitals weitaus geringer ausfallen als bisher angenommen, da von einem klassischen Darlehensfonds (vergünstigte Kredite, ggf. verlängerte Laufzeiten) gerade in Zeiten ohnehin niedriger Zinsen wenige substantielle Anreize ausgehen dürften.

Im Rahmen des REFINA-Teilprojekts NFM-H „Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover“ wurde der Versuch unternommen, einen (revolvingenden) Brachflächenfonds für die Landeshauptstadt Hannover aufzulegen (vgl. Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Das potenzielle Geschäftsmodell des Fonds umfasste den Ankauf kontaminierter Innenbereichsflächen, die Herrichtung und Sanierung sowie den anschließenden Verkauf. Der Fonds wurde für einen Projektzeitraum von sieben Jahren ausgelegt und sollte bei einem Volumen von 10 bis 20 Mio. Euro fünf bis zehn Flächen beinhalten. Da insbesondere auch privates Kapital akquiriert werden sollte, war eine marktübliche Zielrendite vorzugeben: Anhand von Expertenbefragungen wurde geschätzt, dass diese zwischen 8 und 15 % (nach Steuern) liegen müsse. Die Mindestrendite setzt voraus, dass die Fonds-Flächen ein Wertsteigerungspotenzial von mindestens 50 bis 60 % aufweisen müssen. Derartige Werte sind allerdings nur zu erreichen, wenn die Brachflächen in Wohn- und Einzelhandelsflächen umgewandelt werden können (in den TOP-Immobilienmärkten kommen unter Renditegesichtspunkten auch noch Büroflächen in Betracht) (Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Bereits daraus wird klar, dass sich ein derartiges Fondsmodell nicht für die Entwicklung von Brachflächen in ausgewiesenen Gewerbegebieten eignet: (Großflächige) Einzelhandelsnutzungen sind häufig in Gewerbegebieten ausgeschlossen, weil sie zulasten der festgelegten Einzelhandelsschwerpunktstandorte gehen. Wohnnutzungen würden selbst am Rande von Gewerbegebieten erhebliche Restriktionen (z. B. Lärm) erzeugen und kommen daher als Zielkategorie ebenfalls nicht in Betracht.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Identifizierung von geeigneten Flächen in einem regionalen Kontext, sofern der Fonds regional ausgerichtet sein soll. Im Rahmen des REFINA-Teilprojekts NFM-H konnten beispielsweise in Hannover mittels des Brachflächen-Informationssystem (BraFIS) trotz einer vollständigen Bestandsaufnahme über Gewerbe- und Industriebrachen nicht genug Flächen mit „mittlerer Vermarktbarkeit“ identifiziert werden, um einen privaten Brachflächenfonds aufzulegen. Insbesondere die Abgabebereitschaft privater Eigentümer wurde als limitierendes Element identifiziert (Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Weitere Untersuchungen haben ergeben, dass selbst durch eine räumliche Erweiterung auf das Land Niedersachsen zu wenig Flächen mit entsprechendem Wertschöpfungspotenzial identifiziert werden konnten (Clausen/Degenhart/Holstenkamp 2008).

Zudem lagen für die Testflächen zu wenig Informationen vor, um belastbare Kosten-Nutzen-Abschätzungen vornehmen zu können (keine detaillierten Altlastendaten bzw. Daten über Kosten für Abbruch und Wiederherrichtung, zu unspezifische Nutzungsziele bzw. fehlende Nutzungskonzepte). Im Übrigen zeigte sich, dass nicht nur das Vorhandensein von Altlasten das zentrale Problem bei der Brachflächenrevitalisierung ist, vielmehr sind die Wiedernutzungsprobleme komplex und vielfach nicht auf der Fläche selbst, sondern nur im Umfeld zu lösen (bspw. durch Umliegungen, Bauleitplanung, verkehrliche Erschließung). Diese Faktoren erschweren zusätzlich die Transparenz für ein Fondsportfolio. Bei einer Ausweitung des Fonds auf weitere Investitionsfelder – wie JESSICA es vorgesehen hat – dürfte die Komplexität der Bewertung der einzelnen Vorhaben weiter steigen und private Investoren abschrecken.

Nicht zuletzt ist das politisch berechtigte Interesse hinsichtlich Strategie, Geschäftsmodell, Steuerung und Management im Sinne abgestimmter regionaler Entwicklungsziele und integrierter Stadtentwicklungspläne zu wahren. Politische Beeinflussbarkeit/Steuerung ist vor allem abhängig vom Einstieg in das Projekt. Nur zu einem frühen Zeitpunkt der Entwicklung sind städtebauliche Gesamtinteressen wirksam zu integrieren. Auch dies setzt Transparenz über die zu fördernden Projekte voraus, vor allem aber bedeutet es eine Übernahme von Risiken und damit Kosten (Weitkamp 2009).

Darüber hinaus sind bestehende Interessenlagen und Akteure vor Ort zu berücksichtigen. In der Regel verfügen Kommunen über private und halb-öffentliche Träger, die bereits Marktteilnehmer sind. Stadtentwicklungsfonds im Gewerbebereich sollten zu den vorhandenen öffentlichen Entwicklungsgesellschaften, die auch bereits Brachflächen erwerben und entwickeln, keine zusätzliche Konkurrenz aufbauen.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass rein privatwirtschaftliche Fondskonstruktionen in der Brachflächenrevitalisierung nicht umsetzbar sind. Darüber hinaus ist – zumindest in großstädtischen Ballungszentren und TOP-Immobilienmärkten – ein Marktversagen im Gewerbeimmobilienbereich (vor allem Büronutzung) nicht grundsätzlich feststellbar. Allerdings weisen auch dort zahlreiche Flächenpotenziale multiple Revitalisierungshemmnisse auf, die (zumindest kurz- und mittelfristig) nicht vom „Markt“ entwickelt werden dürften. Für private Investoren ist in diesem Kontext nach wie vor die Frage der Risikobewertung dafür ausschlaggebend, ob es zu einer Investitionsentscheidung kommt.

5 Handlungsempfehlungen aus Sicht der Kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung

Sowohl in Hannover (Erfahrungen aus REFINA und BraFIS) als auch in Lübeck (Gewerbeflächenentwicklungskonzept Lübeck) wurden in der Vergangenheit Brachflächenpotenziale systematisch eruiert (vgl. u. a. Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Es wurden daneben auch gutachtliche Konzepte erarbeitet, um Brachflächen vermehrt in Nutzung zu bringen. Dennoch gestaltet sich die Inwertsetzung schwierig, die Zeiträume der Revitalisierung variieren zwischen den einzelnen Immobilientypen erheblich. Grundsätzlich lässt sich die Wiedernutzung in nachgefragten Gewerbegebieten vergleichsweise schnell realisieren. In innerstädtischen Altindustriegebieten, die häufig durch Gemengelage und Nutzungskonflikte geprägt sind, sind die Inwertsetzungszeiträume aufgrund der geringen Nachfrage dagegen deutlich größer. Hier dominieren teilweise extensive Mindernutzungen (z. B. Parkflächen für Gebraucht- und Schrottautos). Die Probleme derartiger Lagen sind insgesamt vielschichtig, fehlendes Kapital ist häufig nicht der ausschlaggebende Faktor.

Die Ausführungen haben gezeigt, dass ein Brachflächenfonds nicht das geeignete Instrument zur schnelleren Revitalisierung von Brachflächen ist. Für nicht oder nur schwer marktgängige Brachflächenentwicklungsprojekte sind aufgrund der o.g. komplexen Rahmenbedingungen maßgeschneiderte Einzelfalllösungen und (anteilige) Zuschussförderungen erforderlich. Da die Möglichkeiten der Förderung privater Akteure durch EU-Recht (de minimis) limitiert sind, sollten Förderungen primär auf Kommunen und kommunale Eigen- bzw. Mehrheitsgesellschaften zielen. Sie haben die beste Kenntnis vor Ort und sind in die relevanten Netzwerke der Immobilienakteure und Genehmigungsbehörden eingebunden. Neben der bisherigen und beizubehaltenden Praxis der Zuschussförderung von Sanierungskonzepten und Altlastensanierungen kann auch die Förderung von kommunalen „Brachflächen-Beratern“ auf Zeit ein sinnvoller Ansatz sein, da die Brachflächenentwicklung erhebliche personelle Ressourcen erfordert.

Hinsichtlich der Potenziale der Brachflächenentwicklung zur Vermeidung zukünftiger Gewerbegebietsausweisungen auf der „grünen Wiese“ sind die Erwartungen zu relativieren. Brachflächen in den nachgefragten Gewerbegebieten werden über den Markt kurzfristig wieder genutzt. Hier handelt es sich vor allem um parzellierte Flächen in Gewerbegebieten mit sehr guten Standortqualitäten und geringer Entfernung zum Autobahnanschluss. Viele Brachflächen in innerstädtischen Problemlagen erfüllen dagegen häufig nicht die Anforderungen gewerblicher Nachfrager. Um auch zukünftig die Gewerbeflächennachfrage bedienen zu können, sind auch in städtischen Ballungsräumen Neuausweisungen unerlässlich.

Literatur

- Behrendt, D.; Clausen, S.; Degenhart, H.; Friedrich, G.; Holstenkamp, L.; Kleinhückelkotten, S.; Kloten, M. (2010): Brachflächen-Fonds: Entwicklung und Überprüfung eines privatwirtschaftlichen Fonds-Konzepts zur Mobilisierung von Brachflächen in Hannover. Bericht zum BMBF-Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover“. Hannover.
- BMVBS; BBSR (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Idee zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. BBSR-Online-Publikation, Nr. 02/2009.
- Clausen, S.; Degenhart, H.; Holstenkamp, L. (2008): Rechtliche und ökonomische Aspekte der öffentlich-privaten Kooperation im Rahmen eines privaten Brachflächenfonds unter besonderer Berücksichtigung des Kommunal-, Bau-, Bodenschutz-, Vergabe- und EU-Beihilferechts. Lüneburg.
- English Partnerships (2003): Towards a national brownfields strategy. London.
- Ferber, U. (1997): Brachflächen-Revitalisierung: internationale Erfahrungen und mögliche Lösungskonzeptionen. Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung. Dresden.
- Ferber, U.; Grimski, D. (2002): Brownfields and Redevelopment of Urban Areas. <http://www.commonforum.eu/Documents/DOC/Clarinet/brownfields.pdf> (28.06.2016).
- Ferber, U.; Heyer, R.; Linne, M. (2007): Fondslösungen in der Flächenkreislaufwirtschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 09/2007, 597-602.
- Gabriel, B. (2009): Die JESSICA Initiative: Ziele und Umsetzungsstand. European Investment Bank. Präsentation im Rahmen der 45. URBAN-Netzwerktagung in Leipzig am 24. März 2009.
- Jakubowski, P. (2007): Stadtentwicklungsfonds – Diskussionsbeitrag. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. 20.02.2007. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/AO/Zukunftsplanung/InnovativerEFREEinsatz/Downloads/DL_Diskpap_Stadtentwicklungsfonds.pdf;jsessionid=2F4CF1992CAC73DC49A69C89F44C6330.live21303?_blob=publicationFile&v=2 (09.08.2018)
- Region Hannover (2016): Gewerbeflächenmonitoring Region Hannover 2016 – Entwicklung der gewerblichen Flächennachfrage und des Flächenangebots. In: Standortinformationen 3/2016. Hannover.
- Skubowius, A.; Krawczyk, O. (2009): Potenzialstudie zur Einrichtung eines regionalen Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover im Rahmen der JESSICA Initiative. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.
- Simons, H. (2007): EU-Initiative JESSICA zur Gründung von Stadtentwicklungsfonds – Bericht zur Arbeitsgruppe beim BMVBS (Zusammenfassung). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. 20.02.2007.
- Weitkamp, A. (2009): Brachflächenrevitalisierung im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft. Deutsche Geodätische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Reihe C, Dissertationen, 639. München.

Autoren

Alexander Skubowius (*1978), *Studium der Geographie und Wirtschaftswissenschaften an der Leibniz Universität Hannover (Diplom-Geograph); Leiter des Fachbereichs Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung der Region Hannover. Vorstand des Netzwerks der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen (NEWIN). Lehrbeauftragter an der Dualen Hochschule Mannheim.*

Dr. Ralph Bruns (*1972), *Studium der Geographie (Diplom-Geograph) und Promotion an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Bereichsleiter Projektentwicklung/ Parken und Prokurist der städtischen KWL GmbH in Lübeck. Leiter der AG GEFEK II/ GEFIS II in der Metropolregion Hamburg.*